



SGK-Schriftenreihe | Band 30

Verbraucherpolitik in der kommunalen Praxis

von

Frank Baranowski

Bernhard Daldrup

I | Grundlagen und Entwicklungstendenzen der Verbraucherpolitik und des Verbraucherschutzes

Verbraucherpolitik und kommunale Selbstverwaltung. Ein Plädoyer für eine verbraucherorientierte Kommunalpolitik.....	7
Verbraucherzentrale NRW als Nukleus bürgerorientierter Verbraucherpolitik.....	11
Eine für alle! Alle für eine? Im Binnenmarkt ist Verbraucherschutz Gemeinschaftssache. Keine einfache Aufgabe.	23
Gesunder Menschenverstand muss reichen	31
Sozialdemokratische Verbraucherpolitik der letzten zehn Jahre in NRW.....	37

II | Zielgruppenorientierte Verbraucherpolitik und kommunale Handlungsfelder

Umwelt und Nachhaltigkeit

Ich will, wenn du willst! Das Entscheidungsdilemma von Bürgern und Kommunen überwinden.....	45
Lebensmittelqualität – besser statt billiger	53
Auswirkungen der Energiewende auf Verbraucherinteressen	61
„Zappenduster und bitterkalt“ – Energiearmut verhindern.....	75

Bildung und Forschung

Kommunaler Verbraucherschutz ist machbar! Bedeutung kommunalen Verbraucherschutzes in Zeiten „knapper Kassen“	85
Erziehung zum mündigen Verbraucher? Bildung und Basiskompetenzen	95
Schulverpflegung – eine sozial-, gesundheits- und bildungspolitische Aufgabe für die Kommunalpolitik	109
„durchblick – schulpaket“. Verbraucherinformationen für junge Menschen	121
Konsumkompetenz junger Gefangener	131



Daseinsvorsorge und Wohnen

Verbraucherschutz bei Zustands- und Funktionsprüfungen an privaten Abwasserleitungen	139
Anforderungen an Mobilität	155
Stärkung des öffentlichen Nahverkehrs durch ein Bürgerticket.....	161
Ressourcenschutz – Anforderungen an die kommunale Abfallwirtschaft	175
Den Verbraucherschutz ins Quartier tragen	187

Finanzen und Soziales

Schuldner- und Insolvenzberatung ist in der Geldgesellschaft ein notwendiges Regulativ	193
Frühe Förderung im Kindesalter – ein Beispiel wirksamer Präventionsstrategie ..	199
Finanzmarkt – der Gesetzgeber bleibt gefordert.....	211
Sport, Bewegung und Gesundheit: Hintergründe und Ansätze für eine verbraucherorientierte kommunale Sportpolitik	221

III | Gute Praxis

Verbraucherpolitik im ländlichen Raum – eine Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge.....	241
Beispiel 1 Gesundheitlicher Verbraucherschutz im Kreis Unna.....	247
Beispiel 2 Verschuldete Bürger in einer schuldenfreien Stadt: Der Düsseldorfer Verbund der Schuldnerberatungen.....	255
Musterantrag Verbraucherschutz als kommunale Aufgabe	265

IV Autorenverzeichnis.....	267
------------------------------	-----

Stärkung des öffentlichen Nahverkehrs durch ein Bürgerticket

von Gregor Waluga, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie

ÖPNV-Finanzierung anders gedacht

Ein attraktives Nahverkehrsangebot ist sozial- und umweltpolitisch unverzichtbar. Fehlende Finanzierungsmöglichkeiten der Kommunen gefährden den erforderlichen Ausbau des ÖPNVs. Eine Diskussion über Finanzierungsalternativen ist daher notwendig. Eine Möglichkeit dazu wäre, den Nahverkehr in Zukunft nach dem Vorbild des Rundfunkbeitrages für Haushalte durch eine allgemeine Umlage zu finanzieren – dem Bürgerticket.

Unbestritten ist der Pkw das dominierende Verkehrsmittel in unseren Städten. Damit verbunden sind enorme Belastungen durch Flächenverbrauch, Lärm und Abgase. Im Fokus stehen dabei besonders die Kohlenstoffdioxidemissionen (CO₂): rund 21 % der gesamten CO₂-Emissionen in Deutschland werden durch Verkehr verursacht. Rund zwei Drittel der Verkehrsemissionen lassen sich auf den Autoverkehr zurückführen.¹

Da der CO₂-Ausstoß einen entscheidenden Beitrag zur Erderwärmung leistet, ist Deutschland im Rahmen internationaler Abkommen dazu verpflichtet, diesen zu begrenzen. So wird gegenüber dem Basisjahr 1990 eine Reduktion um mindestens 80 % angestrebt. Auch die Stickstoffoxid- (NO_x) und Feinstaub-Emissionen (PM₁₀ und PM_{2,5}) sind ein weiteres Problem, welches mit dem Pkw-Verkehr verbunden ist. So haben sich über 450 Kommunen durch ihre Mitgliedschaft im Klimabündnis bereits ambitionierte Selbstverpflichtungen auferlegt.

Darum ist es schon lange erklärtes Ziel der Verkehrspolitik, eine verstärkte Nutzung des umweltfreundlichen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zu fördern. Obwohl seit einigen Jahren ein Fahrgastzuwachs – vor allem bei der jüngeren Bevölkerung – beobachtet wird², kann nicht von einer Trendwende gesprochen werden: die Steigerungsraten sind zu gering, um die Reduktionsziele zu erreichen.³

1 UBA, Hrsg., „Übersicht zur Entwicklung der energiebedingten Emissionen und Brennstoffeinsätze in Deutschland 1990-2011. Unter Verwendung von Berechnungsergebnissen der Nationalen Koordinierungsstelle Emissionsberichterstattung“, 2013, http://www.umweltbundesamt.de/energie/archiv/schaubilder_energiebedingte_emissionen.pdf; und eigene Berechnungen nach Umweltbundesamt, „Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen seit 1990“, 2012 und ergänzenden TREMOD-Abfragen.

2 infas und DLR, Hrsg., Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht (Bonn / Berlin, 2010), 100.

3 Oscar Reutter, „Klimaschutz als Herausforderung für einen zukunftsfähigen Stadtverkehr – Strategien und Größenordnungen zur Minderung der Kohlendioxidemissionen“, in Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, 60. Ergänzungs-Lieferung 4/2011 2.3.2.1, 2011, 5.

Außerdem bleibt der öffentliche Nahverkehr trotz der Mehreinnahmen weiterhin abhängig von Zuschüssen und Querfinanzierungen der öffentlichen Hand.⁴ Ein großer Teil der öffentlichen Mittel wird aus Bundes- und Landesmitteln erbracht.⁵ Sind diese nicht ausreichend, muss das Defizit vom Aufgabenträger ausgeglichen werden. Auf kommunaler Ebene wird dies über den sogenannten steuerlichen Querverbund bewerkstelligt. Gewinne aus den Versorgungssparten kommunaler Stadtwerke stützen auf diese Weise den strukturell nicht kostendeckenden ÖPNV. Doch seit der Liberalisierung des Energiemarktes wird vor dem Hintergrund der wettbewerblichen Situation diese Form der ÖPNV-Finanzierung zunehmend schwieriger.

Ausblick für die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs

Auf ein weiteres Problem weist der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) wiederholt hin: viele Stadtverkehrssysteme, auch in den Ruhrgebiets-Städten, sind dringend sanierungsbedürftig.⁶ Darüber hinaus sind gerade in diesen Ballungsgebieten die Kapazitäten derart erschöpft, dass an vielen Stellen eine Erweiterung der Nahverkehrsinfrastruktur jetzt schon notwendig wäre.

Fest steht, dass weder die Verkehrsunternehmen noch die häufig überschuldeten Kommunen dafür aufkommen können. In der Vergangenheit wurden die Kosten durch Umstrukturierungen der Verkehrsbetriebe zwar gesenkt, allerdings federten diese Einsparungen die „natürliche“ Preissteigerung in Form höherer Personal- und Kraftstoffkosten nur ab. Die aktuelle Diskussion um die Nicht-Befreiung der Verkehrsunternehmen von der EEG-Umlage⁷ verdeutlicht, dass auch der ÖPNV von allgemeinen Preissteigerungen nicht unbedingt ausgenommen werden muss.

Daraus lassen sich zwei mögliche Entwicklungen ableiten:

1. Entweder die Fahrpreise steigen: schon in den vergangenen zehn Jahren stiegen diese stärker als die Preise rund ums Auto.⁸ Selbst der VDV geht mittler-

4 Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Pressemitteilung Nr. 3 vom 22.02.2013: Fahrgastzahlen und Einnahmen im Nahverkehr steigen erneut, 2013.

5 Die Betriebsfinanzierung wird im Wesentlichen durch die Regionalisierungsmittel für den Schienenpersonennahverkehr sowie die sogenannten Fahrgeldsurrogate getragen (Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr und für die Schwerbehindertenbeförderung). Die Infrastruktur wird durch Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bezuschusst.

6 Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025 (Köln, 2009), 27.

7 Verband Deutscher Verkehrsunternehmen und VCD e. V., Pressemitteilung vom 20.03.2013: Umwelt-politischer Unsinn: ÖPNV-Kunden sollen Energiewende zahlen, 2013.

8 Statistisches Bundesamt, „Pressemitteilungen: Preise rund ums Auto in zehn Jahren um fast 30 % gestiegen“, 2012, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/zdw/2012/PD12_037_p002.html.

weile davon aus, dass sich diese überproportionale Entwicklung der Fahrpreise am Markt nicht langfristig durchsetzen lässt.⁹

2. Oder das ÖPNV-Angebot wird reduziert: Aufgrund der sich abzeichnenden Finanzierungsengpässe kann davon ausgegangen werden, dass Restrukturierungsmaßnahmen auch das Bedienungsangebot betreffen werden. Weniger nachgefragte Linien oder Zeiten könnten daher gestrichen werden. Da der Nahverkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist, sind Angebotskürzungen allerdings nicht einfach umzusetzen und sind des Weiteren nicht mit steigenden Fahrpreisen in Einklang zu bringen.

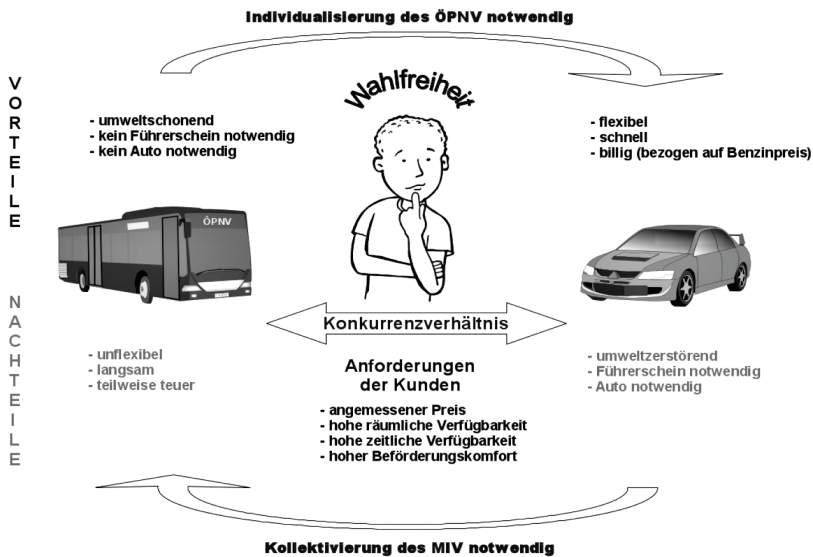


Abbildung 1: Wahlfreiheit des Verkehrsteilnehmers

Quelle: eigene Darstellung (Gregor Waluga 2013)

Außerdem gibt es hinsichtlich des Bedienungsangebotes einen eklatanten Gegensatz zwischen Stadt und Land. Während man in den Kernstädten ein relativ dichtes Bus- und Bahnangebot vorhalten kann, muss man sich in ländlichen Gegenden mit einem deutlich schlechteren Fahrplankontakt begnügen, was wiederum die Abhängigkeit vom privaten Pkw begünstigt. Bezieht man die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung¹⁰ in die-

⁹ Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, 70.

¹⁰ Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2012. Deutschland und Internationales (Wiesbaden, 2012), 50.

se Betrachtung mit ein, wird sich in Zukunft die Auseinanderentwicklung von gut und schlecht erschlossenen Räumen verschärfen.¹¹

Um diese Abwärtsspirale aufzuhalten und gleichzeitig die Klimaschutzziele zu erfüllen, ist es daher dringend geboten, mehr Bürger von der Nahverkehrsnutzung zu überzeugen. Es reicht hierbei nicht aus, das bestehende Angebot des öffentlichen Nahverkehrs zu erhalten. Vielmehr muss dieses konsequent ausgebaut und attraktiver gestaltet werden. Zahlreiche Studien belegen, dass ein gutes ÖPNV-Angebot in Form besserer Takte und höherer räumlicher und zeitlicher Verfügbarkeit für eine Verkehrsmittelwahl zugunsten des Nahverkehrs entscheidend ist (vgl. Abbildung 1). Anders ausgedrückt heißt das: während das Nahverkehrsangebot ausgeweitet und den individuellen Bedürfnissen gerecht werden müsste, ist die Finanzierung desselben keineswegs sicher.

Darüber hinaus zeigen sich insbesondere Autofahrer (also Nicht-Nutzer des ÖPNV) verärgert über das unübersichtliche Tarifsysteem, die komplizierte Bedienung der Fahrscheinautomaten und generell über ein schlechtes Preis-Leistungs-Verhältnis.¹²

Beide Faktoren führen dazu, dass – bei gegebener Wahlfreiheit – das ÖPNV-Angebot von potenziellen Nutzern als zu schlecht, zu kompliziert, zu teuer wahrgenommen wird. Für die ÖPNV-Branche ist dieses Wirkungsgefüge aus schwindendem Finanzierungsvolumen, steigenden Ausgaben, Schaffung eines besseren Angebotes zwecks Kundenwerbung bei gleichzeitig preiswerter und einfacher Tarifstruktur keine leichte Herausforderung.

Diskussionsanreiz: Umlagefinanzierung des Nahverkehrs

Ein diskussionswürdiger Lösungsvorschlag für dieses Dilemma wäre ein umlagefinanziertes Bürgerticket: jeder Bewohner entrichtet einen obligatorischen, monatlichen Beitrag und kann im Gegenzug sämtliche Busse und Bahnen ohne weitere Kosten nutzen. Damit wird nicht nur der Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln stark vereinfacht, sondern es werden gleichzeitig auch die Kosten auf viele Köpfe verteilt. Auf diese Weise wird eine solide, auf dem Solidarprinzip basierende, finanzielle Basis für ein attraktives Nahverkehrsangebot geschaffen.

Die räumlichen Ausmaße eines Bürgertickets sind prinzipiell variabel. Es kann entweder nur in einer Stadt, einem Landkreis, einem Verkehrsverbund, einem Bundesland oder in ganz Deutschland eingeführt werden. Zu beachten ist allerdings, dass je kleiner der Geltungsbereich ist, desto geringer ist die Abdeckung der tatsächlichen Aktionsräume der Bürger, desto mehr Probleme ergeben sich an den Grenzen zu anderen Tarifsystemen. Die Einzelheiten einer konkreten Ausgestaltung sind daher fallabhängig.

11 Gregor Waluga, Zentrenreichbarkeit mit öffentlichem Nahverkehr in Rheinland-Pfalz. Entwicklung von Qualitätsstandards für den ÖPNV als wichtiges Kriterium zur Sicherung der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels (Mainz, 2009), <http://diplomarbeit.waluga.de>.

12 Verbraucherzentrale Bundesverband und Prognos AG, Hrsg., Verbrauchermonitoring. Perspektiven der Verbraucher zum Klimaschutz: Mobilität & Ernährung (Berlin, 2010), 58, 59.

Diese Art der Umlagefinanzierung ist nicht neu. Sie wird beispielsweise bei den gesetzlichen Krankenversicherungen angewandt. Alle Mitglieder sind dazu verpflichtet einen monatlichen Beitrag zu bezahlen und können im Krankheitsfall ärztliche Dienstleistungen ohne zusätzliche Gebühren in Anspruch nehmen. Anders ausgedrückt: die hohen Kosten des Gesundheitssystems werden von der Gemeinschaft als Ganzes getragen. Bei der Beitragsbemessung wird allerdings Rücksicht auf die individuelle finanzielle Leistungsfähigkeit genommen: Geringverdiener zahlen weniger, Gutverdiener zahlen mehr. Dennoch kann im Ernstfall jeder in vollem Maße von der Versorgung profitieren.

Das Prinzip der Solidarfinanzierung kann man auch an dem aktuellen Beispiel der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien ab 2013 beobachten. Durch den sogenannten Rundfunkbeitrag müssen alle deutschen Haushalte eine monatliche Zahlung leisten. In der Regel ist der Beitrag einheitlich und bemisst sich nicht am Einkommen oder der Anzahl der Haushaltsbewohner. Mit dem eingenommenen Geld wird von den Rundfunkanstalten ein von der Privatwirtschaft unabhängiges Medienangebot geschaffen, das allen offen steht. Jeder hat die volle Wahlfreiheit, ob das Angebot wahrgenommen wird oder man doch lieber auf andere Informationsquellen ausweicht.¹³

Auch im Verkehrsbereich kennt man die Umlagefinanzierung bereits seit den 1990er-Jahren. So werden Semestertickets von allen Studierenden einer Universität durch einen verpflichtenden Semesterbeitrag gemeinschaftlich finanziert. Für die Verkehrsunternehmen ergibt sich der Vorteil, dass sie mit festen Einnahmen rechnen und ihr Nahverkehrsangebot dementsprechend sichern können. Den Studierenden eröffnet sich die Möglichkeit auf uneingeschränkte Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel zu einem vergleichsweise niedrigen Betrag. Dies kommt insbesondere denjenigen Studierenden zugute, die aus finanziellen Gründen nicht anders mobil sein können. Dem Großteil der Studierenden ist dieser Aspekt scheinbar bewusst und akzeptiert diesen höheren Solidarbeitrag da infolge der Semesterticket-Einführung.¹⁴

Weitere Beispiele im Zusammenhang mit dem Nahverkehr sind zum einen sogenannte Mietertickets.¹⁵ Mit einer in den Nebenkosten integrierten Zahlung bekommt jeder

13 Dies ergibt sich aus der Definition eines Beitrages: „Öffentliche Beiträge sind Abgaben, die erhoben werden, wenn einem abgrenzbaren Personenkreis ein besonderer Vermögensvorteil verschafft wird.“ „Öffentliche Beiträge unterscheiden sich von Gebühren dadurch, dass sie mit einer öffentlichen Leistung verknüpft sind, die speziell den Mitgliedern einer bestimmten Gruppe erbracht oder ‚vorgehalten‘ wird.“ Peter Bohley, *Die öffentliche Finanzierung: Steuern, Gebühren und öffentliche Kreditaufnahme* (München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2003), 10, 13.

14 Miriam Müller, *Das NRW-Semesterticket. Akzeptanz, Nutzung und Wirkungen dargestellt am Fallbeispiel der Universität Bielefeld* (Trier: Universität Trier, 2010), 64.

15 Oscar Reutter, „Das Mieterticket in Halle/Saale“, in *Mieterticket & Co. Erfolgsfaktoren siedlungsbezogener Mobilitätsdienstleistungen*, hg. vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Dortmund, 2003), 59.

Haushalt eine übertragbare Monatskarte für den örtlichen Nahverkehr. Zum anderen folgen auch Jobtickets dem Solidarprinzip – je nach Ausgestaltung durch den Verkehrsverbund.

Die Gemeinsamkeit dieser solidarisch finanzierten Tickets besteht darin, dass durch die Gruppenabnahme der individuelle Beitrag für jedes Mitglied sinkt. Das Interessante ist jedoch die Zwangsverfügbarkeit des Fahrscheins: jeder Beitragszahler hat eine Fahrtberechtigung und kann somit theoretisch ohne weitere Zugangshemmnisse den gesamten Nahverkehr unbegrenzt nutzen. Je nach Ausgestaltung und Verkehrsangebot ist man damit zeitlich und räumlich flexibel – fast wie beim Pkw.

Ohne den obligatorischen Charakter einer Solidarfinanzierung entfällt für Autofahrer die Notwendigkeit sich überhaupt mit Alternativen zu befassen. Da das Verkehrsmittelwahlverhalten stark von Gewohnheiten geprägt ist¹⁶, könnten solche Maßnahmen erforderlich sein, um einen nachhaltigen Mentalitätswandel zu initiieren. Auf diese Weise könnten die Bürger für einen bewussteren Umgang mit Mobilität sensibilisiert werden. Dieses Phänomen ist unter dem Nudge-Effekt („Schubs-Effekt“) bekannt und bereits erforscht worden.¹⁷

Möglicher Nutzen eines Bürgertickets

Untersuchungen am Beispiel des Semestertickets belegen, dass ein solches Modell eine deutliche Verkehrsmittelwahl zugunsten öffentlicher Verkehrsmittel zur Folge hat. So stieg nach Einführung des Semestertickets an einer Berliner Hochschule der Anteil des ÖPNV an der gesamten Verkehrsleistung.¹⁸ Aus Sicht des Klimaschutzes ist es besonders erfreulich, dass diese Verlagerung des Verkehrs auch zu Lasten des Autoverkehrs erfolgte. So wurde in einer Untersuchung zum NRW-Semesterticket festgestellt, dass allein aufgrund der Verfügbarkeit des Semestertickets 18 % der Wege nicht mit dem Pkw, sondern mit dem ÖPNV zurückgelegt wurden. Außerdem haben 10 % der Befragten den eigenen Pkw abgeschafft (Reduktionsquote) und 26 % haben sich infolge des Semesterticket-Besitzes erst gar keins angeschafft (Vermeidungsquote).¹⁹

Besitzer eines Semestertickets scheinen ihr bereits bezahltes Ticket auch dann zu nutzen, wenn sich für sie gegebenenfalls Nachteile im Bereich Komfort, Flexibilität und Zeit-

16 Harald Gorr, Die Logik der individuellen Verkehrsmittelwahl. Theorie und Realität des Entscheidungsverhaltens im Personenverkehr (Gießen: Focus Verlag-Ges. MbH, 1997), 142.

17 Richard H. Thaler und Cass R. Sunstein, Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness, Rev. and expanded ed (New York: Penguin Books, 2009).

18 Maja Kurbatsch, Auswirkungen des Semestertickets auf die Verkehrsmittelwahl von Studierenden: Am Beispiel der FHTW Berlin (Saarbrücken: Vdm Verlag Dr. Müller, 2008), 75.

19 Müller, Das NRW-Semesterticket. Akzeptanz, Nutzung und Wirkungen dargestellt am Fallbeispiel der Universität Bielefeld, 97, 100.

ersparnis ergeben (vgl. Abbildung 2).²⁰ Zwar versucht man durch die Etablierung des eTicketing-Systems, das eine bargeldlose, flexible ÖPNV-Nutzung ermöglicht, die Zugangsbarriere zu öffentlichen Verkehrsmitteln zu senken. Allerdings sind sie nur ein Mittel, um das vermeintlich komplizierte Tarifsystem zu verdecken, ohne das eigentliche Problem des als zu teuer empfundenen ÖPNVs zu lösen.

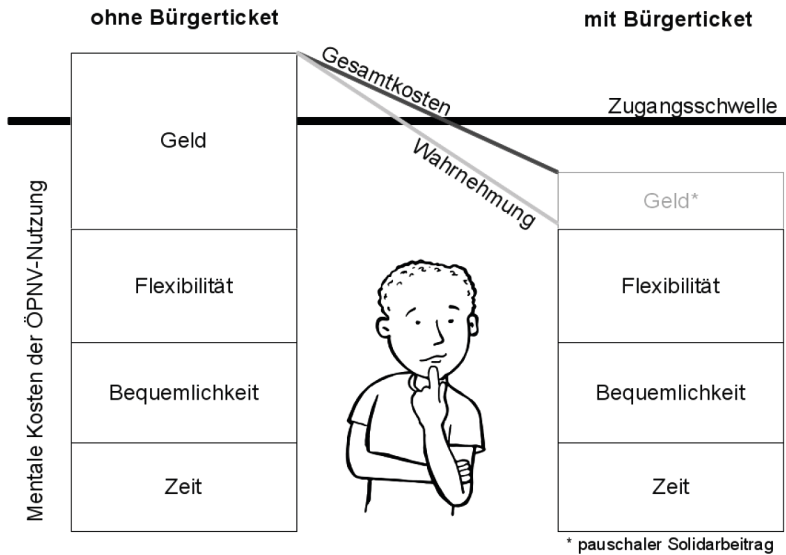


Abbildung 2: Senkung der empfundenen Zugangsschwelle durch ein Bürgerticket („LowCost-Effekt“) - Quelle: eigene Darstellung (Gregor Waluga 2013)

Bei einem Bürgerticket entfallen diese subjektiv empfundenen Barrieren. Aufgrund des Flatrate-Charakters einer Zeitkarte („Mobilität zum Festpreis“) entstehen je Nutzung keine weiteren Kosten. Mit anderen Worten: gefühlt ist die ÖPNV-Nutzung kostenlos. Der Effekt eines solidarisch finanzierten Bürgertickets auf das Verkehrsmittelwahlverhalten²¹ lässt sich daher mit den Wirkungen eines sogenannten Nulltarifs im ÖPNV vergleichen.

20 Andreas Atzl, „Kostenwahrnehmung und Wirksamkeit des Semestertickets als verkehrspolitisches Steuerungsinstrument. Eine Analyse auf Grundlage der Low-Cost-These des Umweltverhaltens“, in: Öffentlicher Personenverkehr und Studierende in Mainz. Akzeptanz, Nutzung und verkehrspolitische Steuerung, hg. von W.-U. Prigge und R. Sudek (Berlin, 2009), 132.

21 Dieser Sachverhalt wird ausführlich in Waluga (2014): Flexibilisierung des ÖPNV durch ein umlagefinanziertes Bürgerticket (i. E.) analysiert.



Am bekanntesten ist in diesem Zusammenhang die belgische Stadt Hasselt, in der es bereits seit 1997 einen fahrscheinfreien Nahverkehr zum Nulltarif gibt. Alle Bürger und Touristen können die mit einem H gekennzeichneten Busse ohne Einschränkungen kostenfrei nutzen. Durch diesen radikalen Wegfall der Zugangsbarrieren hat sich die Fahrgastanzahl bis heute verzehnfacht, was eine Erweiterung des Busangebotes notwendig machte. Dies führte dazu, dass ein wesentlicher Anteil der Fahrgäste vom Pkw auf den ÖPNV umgestiegen ist. Gleichzeitig wurde sogar eine Fahrbahn zurückgebaut und für Fußgänger und Fahrradfahrer freigegeben. Entgegen der Befürchtungen vieler Experten stieg die Attraktivität der Innenstadt, sodass es zu keinem Kaufkraftverlust im Einzelhandel kam. Finanziert werden konnte diese Maßnahme durch interne Umschichtungen des kommunalen Haushaltes und durch Steuereinnahmen.²²

Auch die estnische Hauptstadt Tallinn (420 000 Einwohner) hat nach langer Diskussion und einem Bürgerentscheid im Jahr 2013 den Nulltarif eingeführt. Es ist die bislang größte Stadt, die sich durch die unentgeltliche Bus- und Bahnnutzung eine Verbesserung des Stadtklimas erhofft. Anders als in Hasselt können nur die gemeldeten Bewohner den Nahverkehr kostenlos nutzen, nachdem sie eine Chipkarte im Bürgeramt beantragt haben. Die übrigen Fahrgäste müssen nach wie vor einen Fahrschein lösen.

In einer ersten Erhebung sank dabei das Pkw-Verkehrsaufkommen um 15 %.²³ Wie allerdings die Einnahmeausfälle dauerhaft finanziert werden, ist derzeit noch unklar.

Doch auch in Deutschland ist ein fahrscheinfreies Nahverkehrssystem nicht unbekannt. In der deutschen Kleinstadt Templin gab es zwischen 1997 und 2003 einen Nulltarif. In dieser Zeit wurde auch hier der Anteil des ÖPNV zunächst signifikant gesteigert: zwischen 1997 und 2000 verdreizehnfachte sich die Nutzung des Stadtbusses. Aufgrund nicht gesicherter Finanzierung wurde der Nulltarif in ein günstiges Jahresabonnement in Höhe von rund 50 EUR umgestellt.²⁴ Daraufhin sanken die Nutzungszahlen, wodurch auf eine hohe Sensitivität bezüglich des Fahrpreises und der Angebotseinschränkungen geschlossen wurde.²⁵ Dennoch konnte bis dahin eine Verkehrsverlagerung von bis zu 25 % zulasten des Pkw-Verkehrs beobachtet werden.²⁶

22 Stad Hasselt, Mobility policy in Hasselt (Hasselt, 2005).

23 FAZ.NET, „Gratis-Busse und -Bahnen Tallinn setzt auf freie Fahrt im Nahverkehr“, FAZ.NET, 19. Januar 2013, Abschn. Wirtschaft, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/gratis-busse-und-bahnen-tallinn-setzt-auf-freie-fahrt-im-nahverkehr-12025740.html>.

24 Thomas Hoffmann, „Fahrscheinfreier Stadtbusverkehr“ in Templin (unveröffentlicht) (Templin, 2002); Paul Grohmann, Angebotsänderungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und Auswirkungen auf die Nachfrage, 1., Aufl. (Österreichischer Kunst- u. Kulturverlg, 2006), 82.

25 M. Kalbow, Wirkungsanalyse des Nulltarifs im ÖPNV am Beispiel der Stadt Darmstadt (Köln, 2001), 21; Grohmann, Angebotsänderungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und Auswirkungen auf die Nachfrage, 95.

26 Grohmann, Angebotsänderungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und Auswirkungen auf die Nachfrage, 87; Kalbow, Wirkungsanalyse des Nulltarifs im ÖPNV am Beispiel der Stadt Darmstadt, 22.

Eine weitere Untersuchung stellte die soziale Komponente des Nulltarifes heraus. Die auf den Bus angewiesenen Menschen haben es begrüßt, dass sie diesen aufgrund des Nulltarifs ohne zusätzliche Kosten öfter hätten nutzen können.²⁷

Der ökologische Verkehrsclub Deutschland (VCD) weist allerdings auf unerwünschte Wirkungen des Nulltarifs hin.²⁸ So wird befürchtet, dass Fußgänger und Radfahrer auf den ÖPNV umsteigen. Dem muss entgegengetreten werden, dass das Potenzial der Emissions-senkung durch verlagerten Autoverkehr als höher zu wertendes Ziel betrachtet werden muss. Außerdem wird befürchtet, dass den Verkehrsunternehmen der Leistungs-anreiz fehlen würde, was zu einem qualitativ schlechten ÖPNV führen könnte. Erstens steigt mit einer monatlichen Zahlung für das Bürgerticket auch der Anspruch der Leute und damit der Druck auf Politik und Verkehrsunternehmen. Zweitens werden auch schon gegenwärtig Bonus-Malus-Regeln²⁹ in den Verkehrsverträgen angewendet, damit die Qualität nicht auf ein unerträgliches Maß absinkt.

Fest steht auch, dass ein Nulltarif nur in Kombination mit Pkw-Verkehr mindernden Maßnahmen zu den gewünschten Effekten führt.³⁰ Somit ist es für sich genommen nicht als „Allheilmittel“³¹ zu betrachten. Die angesprochenen Beispiele zum Nulltarif belegen jedoch, dass es in der Praxis nennenswerte Verlagerungseffekte zugunsten öffentlicher Verkehrsmittel gab, was letztendlich im Sinne der Klimaschutzziele anzustreben ist. Daher ist es aus sozial- und umweltpolitischen Gesichtspunkten durchaus lohnenswert sich der Thematik des beitragsfinanzierten Nulltarifs, wie das Bügerticket auch bezeichnet wird, anzunehmen und darüber sachlich zu diskutieren.

Mögliche Kosten eines Bürgertickets

Zumeist wird ein kostenloser Nahverkehr von Verkehrsexperten nur mit folgendem Zitat kommentiert: „Was nichts kostet, ist nichts wert“ (Albert Einstein, 1927). Doch fahrscheinlos bedeutet nicht automatisch, dass es kostenlos ist! Selbstverständlich muss ein fahrscheinloser Nahverkehr auch gegenfinanziert werden.

Dass es der Gemeinschaft finanziell durchaus zuzumuten ist ein Bürgerticket zu finanzieren, zeigt eine simple Kostenrechnung auf bundesweiter Ebene. Geht man davon aus,

27 R. Schneewolf und A. Stein, „Templin schafft Fahrpreise ab. Modellversuch mit Ortsbusverkehr in brandenburgischer Kleinstadt“, Der Nahverkehr Nr. 03/1998 (1998): 56.

28 VCD e. V., Hrsg., ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen, VCD-Hintergrund 7/2012 (Berlin, 2012), 11 ff.

29 Michael Bölke u. a., Konzeption zur Finanzierung eines umweltverträglichen öffentlichen Personen-nahverkehrs (ÖPNV), hg. von Umweltbundesamt (Dessau-Roßlau, 2003), 31.

30 Karl-Heinz Storchmann, Das Defizit im öffentlichen Personennahverkehr in Theorie und Empirie (Berlin: Duncker und Humblot, 1999), 133.

31 Rudolf Dujmovits und Christian Steger-Vonmetz, „Nulltarif im Öffentlichen Personennahverkehr: Ökonomische und verkehrspolitische Aspekte“, in Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, hg. von Tillmann Bracher u. a. (Berlin: Economica-Verlag, 2010), 17.

dass Betrieb und Investitionen in den ÖPNV jährlich 24 Mrd EUR³² kosten, ergibt sich je Einwohner eine monatliche Belastung in Höhe von 25 EUR (vgl. Tabelle 1). Um die Parallele zum Rundfunkbeitrag aufzuzeigen, könnte auch ein „ÖPNV-Beitrag“ je Haushalt in Höhe von 55 EUR erhoben werden.

Tabelle 1: Überschlagsrechnung für die Kosten eines möglichen Bürgertickets (Jahr 2012; BRD)

Kosten des Bürgertickets für 2012 (BRD), gerundet	Anzahl	Jährliche Belastung	Monatliche Belastung
Einwohner	81.752.000 (a)	294 EUR	25 EUR
Haushalte	36.089.000 (b)	665 EUR	55 EUR

Quellen:

(a) Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2012. Deutschland und Internationales* (Wiesbaden, 2012), 26.

(b) Ebd., 156.

Wie bereits dargelegt, ist der Nahverkehr heute schon stark von öffentlichen Geldern abhängig. Die Einnahmen aus dem Ticketverkauf decken den Busverkehr zu etwa 50 % und den Schienenpersonennahverkehr lediglich zu 35 %.³³ Legt man den Zuschussbedarf auf die Bevölkerungszahl um, bedeutet es, dass schon jetzt jeder Bürger rund 12 EUR³⁴ bzw. jeder Haushalt rund 26 EUR im Monat für den ÖPNV aufwendet – bei gegebener Zugangshemmnis durch das bestehende Tarifsysteem. Um diesen Betrag würde sich die in Tabelle 1 angegebene, monatliche Belastung reduzieren, würde man das bestehende Subventionssystem aufrechterhalten.

Dieses Beispiel zeigt, dass ein rein nutzerfinanziertes Nahverkehrssystem keineswegs unmöglich ist. Die Frage ist vielmehr, ob und in welcher konkreten Ausgestaltung man ein solches System möchte. In der Rechnung werden nämlich zwei Aspekte vernachlässigt:

32 Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, 59. In dieser Publikation wurde anhand einer Modellrechnung beziffert, wie hoch die jährlichen Aufwendungen des ÖPNV in Deutschland sind (22,8 Mrd. EUR). Allein für den Betrieb werden 17,7 Mrd. EUR benötigt, für Investitionen in den ÖPNV 5,1 Mrd. EUR. Da sich die Zahlen auf die Jahre 2007/2008 beziehen und von einer allgemeinen Steigerung der Kosten ausgegangen werden muss (vgl. ebd. S. 42), wird der Aufwand für die hier durchgeführte Rechnung überschlägig auf 24 Mrd. EUR eingeschätzt.

33 Ebd., 55.

34 Die Berechnung ergibt sich wie folgt: die wesentlichen investiven Kosten werden durch das RegG (Sicherstellung des Schienenpersonennahverkehrs: 7,1 Mrd. EUR) und das GvFG (Investitionszuschüsse für Busbeschaffung und Neubau von ÖPNV-Infrastruktur: 1,7 Mrd. EUR) gedeckt. Mindereinnahmen aus betrieblichen Leistungen werden hauptsächlich nach dem PBefG (Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr) und dem § 148 SGB IX („Schwerbehindertenfreifahrt“) ausgeglichen (zusammen: 2,6 Mrd. EUR). Insgesamt ergeben sich staatliche Zuschüsse (neben anderen Vergünstigungen und Ausgleichspraktiken) in Höhe von ca. 11,4 Mrd. EUR für das Jahr 2011 (Quelle: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, VDV-Statistik 2011 (Köln, 2012), 12, 27.). Umgerechnet auf die Größenordnungen aus Tabelle 1 ergeben sich die im Text genannten Beträge, um die man die Kosten für ein mögliches Bürgerticket reduzieren könnte.

1. zwischen ländlichen und dicht besiedelten Gebieten gibt es teilweise erhebliche Unterschiede im Angebotsstandard des ÖPNV
2. nicht alle Einwohner oder Haushalte können einen solchen Beitrag leisten

Es sollte folglich Ausnahmetatbestände bzw. weitere Differenzierungen bezüglich Raumstruktur und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Beitragszahler geben. Diese Gerechtigkeitsfragen sollten vor einer möglichen Einführung intensiv diskutiert werden. Fallen potenzielle Zahler aus, werden – dem Solidargedanken entsprechend – andere finanziell stärker belastet.

Man darf außerdem nicht vernachlässigen, dass ein fahrscheinfreier Nahverkehr zusätzlicher Investitionen in den ÖPNV bedarf. In einer Stellungnahme zum Nulltarif geht der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen davon aus, dass es zu einer Steigerung der Fahrgastzahlen um rund 30 % kommen kann, wodurch jährliche Mehrkosten in Höhe von 12 Mrd. EUR³⁵ verursacht würden (dies entspricht gegenüber Tabelle 1 einer monatlichen Mehrbelastung pro Einwohner in Höhe von 12 EUR bzw. 28 EUR³⁶ pro Haushalt).

Darüber hinaus sind hohe Investitionen in die Verkehrsweginfrastruktur notwendig. Es wird argumentiert, dass ein Nulltarif aus diesem Grund nicht sinnvoll wäre. Dabei lässt man jedoch die deutlich positiven volkswirtschaftlichen Effekte des ÖPNV außer Acht, die diesem bescheinigt werden³⁷. Andererseits scheinen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur durchaus machbar zu sein. So wurden und werden die Straßen permanent an die gestiegene Verkehrsnachfrage angepasst. Die Straßenverkehrsinfrastruktur hat gegenwärtig einen weiteren Finanzierungsbedarf von 41 Mrd. EUR³⁸ für Neubauten.

Um etwaige Mehrbelastungen der Bürger aufzufangen, könnte man über eine sogenannte Drittnutzerfinanzierung³⁹ nachdenken. Dies kann beispielsweise in Form von höheren Parkgebühren, einer City-Maut oder einer Arbeitgeberabgabe erfolgen. Letzteres

35 Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Pressemitteilung Nr. 17 vom 23.05.2012: VDV bezweifelt den Nutzen des Nulltarifs im Nahverkehr, 2012, http://www.vdv.de/medienservice/pressemitteilungen_entry.html?nd_ref=7567.

36 Eigene Berechnung. Umgerechnet auf die Größenordnungen aus Tabelle 1.

37 Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, 66; *infras*, Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland. Aufdatierung 2005 (Zürich, 2007), 6.

38 Deutscher Bundestag, „Drucksache 17/12159: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage Drucksache 17/12016: Erstellung der Verkehrsprognose 2030 für den Bundesverkehrswegeplan 2015“, 2013, 9.

39 Drittnutzer oder auch „Nutznießer“ sind diejenigen, die aus der Verkehrsinfrastruktur Nutzen ziehen, jedoch nicht oder in nicht ausreichendem Maße an dessen Finanzierung beteiligt sind. Das können sein: Arbeitsstätten, Stadien oder Autofahrer. Beispiele für die Heranziehung solcher Nutznießer an der Verkehrsfinanzierung ist die City-Maut, Lkw-Maut oder eine Arbeitgeberabgabe, wie sie in Frankreich schon lange zur Finanzierung des ÖPNV praktiziert wird (*versement transport*).

wird in Frankreich schon seit Jahrzehnten erfolgreich zur ÖPNV-Finanzierung praktiziert („versement transport“).⁴⁰

Pkw-bezogene Abgaben verteuern zwar die umweltschädigendste Art der Individualmobilität, haben jedoch den Beigeschmack, dass bei einer tatsächlichen massiven Verkehrsverlagerung weg vom Auto, die Einnahmen für den ÖPNV wegbrechen würden und dann ohnehin nach einer alternativen Finanzierung gesucht werden muss. Des Weiteren liegt hier ein sozialpolitisches Problem verborgen: Ist es sinnvoll die auf das Auto angewiesene Landbevölkerung durch etwaige Abgaben noch mehr zu belasten, während die Stadtbevölkerung durch ein angemessenes ÖPNV-Angebot eine Alternative hat? Man sollte doch eher bei der sanften Alternative bleiben und die Wahlfreiheit den Verkehrsteilnehmern überlassen, indem man ihnen eine adäquate und qualitativ hochwertige Alternative bietet – räumlich gleichwertig verteilt.

Durch den Abbau umweltschädigender Subventionen⁴¹ könnten ebenso Mittel freigesetzt werden, die der Finanzierung des umweltfreundlichen Nahverkehrs zugute kommen könnten. So ist es beispielsweise schwer nachzuvollziehen, dass das im gewerblichen Flugverkehr eingesetzte Kerosin, im Gegensatz zu den von der Bahn verwendeten Kraftstoffen, von der Energiesteuer befreit ist.

Ferner wäre durch ein Bürgerticket eine bundesweite, diskriminierungsfreie und unentgeltliche Mobilitätsmöglichkeit gegeben, sodass man idealerweise nicht mehr auf einen Pkw angewiesen ist. Die Abschaffung eines privaten Pkws würde den Besitzer um mindestens 360 EUR⁴² monatlich entlasten. Folglich muss die Einführung eines Bürgertickets nicht unbedingt mit einer Mehrbelastung der privaten Haushalte einhergehen.

Fazit

Sicherlich sind vor der Einführung eines Bürgertickets vor allem rechtliche Probleme zu lösen. Hierbei nehmen die Kommunen als Aufgabenträger und Mitglieder der Verkehrsverbünde eine entscheidende Rolle ein. Vor allem aber müssen hinsichtlich des Finanzierungsproblems Denkverbote fallen, um neuen Ideen einer nachhaltigen Finanzierung des ÖPNV eine Chance zu geben. Denn wie gezeigt wurde, sind mit gegenwärtigen Mitteln die Klimaschutzziele nicht zu erreichen. Ein „weiter so wie bisher“ kann es also nicht geben.

40 Manfred Boltze und Stefan Groer, „Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs“, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft Nr. 3/2012 (2012): 153.

41 Andreas Burger u. a., Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierung für das Jahr 2008, hg. von Umweltbundesamt (Dessau-Roßlau, 2010).

42 ADAC e. V. München und Fahrzeugtechnik Infosysteme, „ADAC Autokostenberechnung. Die TOP 10 der Kleinwagen-Klasse“, 2013, http://www.adac.de/_mmm/pdf/TOP10-Autokosten-Kleinwagen_48949.pdf.

Es bedarf also einer intelligenten Lösung, die eine ausreichende Finanzierung mit einem für die Bevölkerung attraktiven Angebot koppelt. Durch einen fahrscheinfreien Nahverkehr könnten – wie die Beispiele belegen – genügend Anreize geschaffen werden, um eine starke Verkehrsverlagerung zugunsten öffentlicher Verkehrsmittel auszulösen. Ein auf dem Solidarprinzip gemeinsam finanziertes Bürgerticket wäre daher ein überlegenswerter Ansatz.

Im Zentrum des Interesses sollten allerdings nicht nur die Kosten stehen, sondern auch das Allgemeinwohl der Gesellschaft. Kritiker des (beitragsfinanzierten) Nulltarifs zählen häufig einseitige Probleme auf und verschließen sich zugleich einer Debatte über die Chancen. Der Ansatz einer Umlagefinanzierung der ÖPNV-Kosten birgt bei richtiger Ausgestaltung genügend Potenzial für eine nachhaltige Verkehrspolitik. Es bedarf allerdings politischen Mutes eine solche Diskussion in Gang zu setzen und für eine mögliche Umsetzung die notwendigen rechtlichen Weichen zu stellen.